# Que voulons-nous?
# Le futur régime d'aide juridique du Canada

## Document de consultation concernant les normes nationales sur l'aide juridique

Préparé par
l'Association du Barreau canadien et
l'Association des régimes d'aide juridique

Groupe de travail chargé d'élaborer des normes nationales sur l'aide juridique

Membres du groupe de travail :
Dr. Melina Buckley (coprésidente)
Karen Hudson, c.r. (coprésidente)
Mark Benton, c.r.
Teena Hartman
Trish Hebert
David McKillop
Ed Montigny
Nick Summers
Gaylene Schellenberg (membre du personnel)

Juin 2015

# Table des matières

**Partie I : Les raisons en faveur de normes nationales sur l'aide juridique ..... 1**

Le projet : historique et objectif ..... 1

Contexte ..... 4

En quoi consistent les normes? ..... 5

Comment les normes peuvent-elles contribuer au renouvellement de l'aide juridique? ..... 5

Coûts inévitables et coûts difficiles à calculer ..... 6

**Partie II – Possibilités de normes nationales sur l'aide juridique .... 6**

Un régime d'aide juridique guidé par ..... 7

Énoncé de politique nationale ..... 7
Responsabilité gouvernementale partagée ..... 8
Principes de financement ..... 8

Un régime d'aide juridique ciblant… ..... 8

Couverture ..... 9
Admissibilité ..... 10
Prestation des services : types, ampleur et qualité des services juridiques ..... 11

Un régime d'aide juridique appliqué au moyen de… ..... 13

**Partie III - Possibilités de normes nationales sur l'aide juridique ..... 14**

**Partie IV – Que voulons-nous? Le futur régime d'aide juridique du Canada ..... 18**

**Questions aux fins de discussion ..... 19**

**À noter :** Veuillez répondre aux *Questions aux fins de discussion* qui se trouvent à la page 20. Nous sollicitons également vos commentaires sur le contenu du présent document de consultation/document d'information et quant à la question générale suivante : « Que voulons-nous du futur régime d'aide juridique du Canada? ». Nous vous prions de faire parvenir vos commentaires au plus tard le ***17 juillet 2015*** à l'adresse suivante : equaljustice@cba.org.

# Partie I : Les raisons en faveur de normes nationales sur l'aide juridique

## Le projet : historique et objectif

L'élaboration de normes nationales sur l'aide juridique au Canada procure l'occasion de prendre une vue de recul sur la situation actuelle et les pressions que subit l'aide juridique et de se demander *ce à quoi nous voulons que le régime d'aide juridique du Canada ressemble à l'avenir.*

- La première et principale tâche consiste à demander aux gens ce qu'ils veulent de leur régime d'aide juridique – ce à quoi il devrait ressembler, ceux qu'il devrait desservir et les services qu'il devrait fournir. Cette information est essentielle pour l'élaboration de normes nationales.

- La prochaine tâche consiste à rédiger des normes nationales et à tenir une consultation à leur égard pour mener à leur adoption par la suite.

- La dernière tâche importante porte sur les mesures à prendre, notamment l'obtention d'un financement supplémentaire, pour réaliser les objectifs énoncés dans les normes nationales après leur élaboration.

Ce projet tire sa source du rapport de l'ABC *Atteindre l'égalité devant la justice* et de ses 31 cibles visant l'atteinte de l'égalité d'accès à la justice au plus tard en 2030[1]. Plusieurs de ces cibles répondent au besoin d'une approche renouvelée de l'aide juridique au Canada, une cible demandant expressément des normes nationales de couverture d'aide juridique, d'admissibilité et de qualité des services juridiques au plus tard en 2020.

[1] Il est aussi fondé sur les travaux antérieurs de l'ABC concernant la défense de l'aide juridique, notamment la *Charte des services juridiques au public* de 1993 et le document de travail intitulé *Vers des normes nationales de services juridiques financés par l'État* (qui renferme la *Charte* en annexe) (préparé en avril 2013 pendant l'étape de la recherche et de la consultation du projet de l'ABC *Nouveau regard sur l'égalité devant la justice*).

Un groupe de travail constitué par le Comité de l'accès à la justice de l'Association du Barreau canadien (Comité de l'ABC) et par l'Association des régimes d'aide juridique du Canada (ARAJ) a lancé le projet de normes nationales sur l'aide juridique afin d'encourager de nouvelles façons de penser au sujet de la réforme de l'aide juridique et d'obtenir du soutien pour un changement important. Le Groupe de travail espère que le processus d'élaboration de normes nationales sur l'aide juridique contribuera à un dialogue positif concernant ce programme essentiel de services sociaux et à une revitalisation de son objectif. Le Groupe de travail milite en faveur d'un engagement à long terme à l'égard de l'innovation liée à des pratiques fondées sur des preuves qui s'accompagne d'un réinvestissement important dans l'aide juridique.

Le Groupe de travail a énoncé quatre objectifs pour le projet :

- améliorer la sensibilisation à la nécessité du renouvellement de l'aide juridique;
- susciter des discussions au sujet de la contribution que pourraient apporter à ce renouvellement des normes nationales sur l'aide juridique;
- recueillir l'appui du public et des politiciens à des normes nationales sur l'aide juridique;
- solliciter des commentaires sur le contenu des normes nationales sur l'aide juridique.

Le présent document de consultation donne un aperçu et vise à faciliter la consultation. Ce document et la version intégrale du document d'information du Groupe de travail peuvent être consultés sur le site Web.

La version intégrale du document d'information est divisée en deux grandes parties. La partie I démontre la nécessité de normes nationales sur l'aide juridique en examinant des méthodes d'analyse comparative dans d'autres secteurs et en tenant compte de la valeur de ce type d'exercice. Elle donne des exemples de normes dans d'autres secteurs, dans le secteur canadien de la justice dans son ensemble et ensuite au sein du secteur de l'aide juridique en particulier, au pays et à l'étranger. Ces exemples concrets aident à comprendre la diversité des normes et leur valeur potentielle. La partie I conclut par une analyse de la façon dont des normes pourraient contribuer au renouvellement de l'aide juridique au Canada.

La partie II recense des possibilités de normes nationales sur l'aide juridique. Qu'est-ce qui devrait guider le régime d'aide juridique du Canada? Que devrait-il viser à accomplir? Comment devrait-il être appliqué? Pour tenter de répondre à ces questions, le présent document donne un bref aperçu de la situation actuelle au Canada, un sommaire des pratiques exemplaires fondées sur les preuves et certaines possibilités de normes connexes. Il faut souligner que les possibilités de

normes ne sont énoncées que pour donner des exemples aux fins de discussion et que les exemples ne sont pas tous compatibles. *Les exemples de normes ne reflètent pas un consensus du Comité ou les opinions du Comité de l'ABC ou de l'ARAJ. Ils sont présentés de façon concrète en vue de stimuler le débat, et non pas de le prévenir.*

La conclusion du présent document de consultation renferme des questions aux fins de discussion pour mieux stimuler et axer le dialogue, et faciliter les réponses au document d'information.

La version intégrale du document d'information et le document de consultation constituent un premier pas dans la bonne direction. Cette initiative nous procure, en tant que milieu de la justice, l'occasion d'entreprendre un processus collaboratif pour déterminer ce que nous voulons du futur régime d'aide juridique du Canada. Le Groupe de travail définit le « milieu de la justice » de façon large et englobante, regroupant ceux qui travaillent dans le secteur et ceux qui recherchent son aide, sur un pied d'égalité.

Le Groupe de travail espère que ce projet favorisera un dialogue et encouragera la prise de mesures menant à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre de normes nationales sur l'aide juridique au Canada. Pour l'instant, nous sollicitons des commentaires sur le contenu du document de consultation et de la version intégrale du document d'information et quant à la question générale : « *Que voulons-nous du futur régime d'aide juridique du Canada?* ». *Nous vous prions de nous faire parvenir vos commentaires au plus tard le 17 juillet 2015.*

En fonction des commentaires reçus, le Groupe de travail distribuera un projet de normes nationales sur l'aide juridique à l'automne 2015 et lancera ensuite des activités de consultation. Les objectifs consisteront à peaufiner le contenu de fond du projet de normes et à favoriser le renouvellement de l'aide juridique en obtenant le soutien du public et des politiciens.

***

Les pressions que subit et les lacunes dont souffre le régime d'aide juridique au Canada ne sont pas nouvelles, mais il s'agit d'un bon moment pour repenser l'aide juridique en vue de la renouveler de façon fondamentale. Il s'agit d'amener les entités gouvernementales responsables à adopter des normes nationales sur l'aide juridique, peut-être partiellement sous la forme d'une loi fédérale ou d'un accord fédéral-provincial-territorial.

Les normes ne mettront pas fin au débat sur le niveau approprié du financement de l'aide juridique, mais elles pourraient contribuer à l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique permettant la prise de décisions plus intégrées et rationnelles de financement.

## Contexte

Le régime d'aide juridique du Canada est le principal mode de prestation de services d'aide juridique financés par l'État. Il a été établi par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au début des années 1970s et s'inscrivait dans l'objectif de rendre le système de justice accessible à tous. Il reconnaît les importantes incidences sociales, économiques et sur la santé des problèmes juridiques non réglés et d'un système de justice inégal. Tout comme d'autres services sociaux publics comme la santé, l'éducation, l'assurance-emploi et l'aide sociale, l'aide juridique vise à améliorer le bien-être des personnes et de la collectivité.

Toutefois, l'aide juridique a toujours été le parent pauvre par rapport aux autres services sociaux et a perdu du terrain par rapport à eux au cours des années. De plus, il existe une plus grande disparité entre les provinces et territoires quant aux services disponibles et à ceux qui y ont droit que pour les autres services publics essentiels. Les personnes qui sollicitent l'aide juridique sont beaucoup moins certaines des avantages auxquels elles ont droit que pour les autres services. Aucun des autres services sociaux ne varie de façon aussi importante selon l'endroit où une personne vit ou l'année dans laquelle cette personne pourrait avoir besoin d'aide.

Les régimes d'aide juridique canadiens ont accompli un excellent travail avec des ressources limitées. Pourtant, il est toujours possible d'améliorer la prestation des services d'aide juridique, d'assurer une meilleure coordination stratégique entre les intervenants et d'effectuer une réforme systémique du secteur de la justice dans son ensemble. Les services financés par l'État doivent optimiser les ressources, et toute demande de financement additionnel doit s'accompagner de preuves indiquant que les budgets actuels sont dépensés d'une façon aussi efficiente et efficace que possible. Les principes sains et les bonnes considérations de principe ne suffisent pas pour appuyer une meilleure aide juridique; les fournisseurs d'aide juridique doivent aussi démontrer qu'ils [TRADUCTION] « offrent le "bon" ensemble de services, aux "bons" clients, dans les "bons" domaines de droit et aux "bons" endroits »[2].

Des normes nationales sur l'aide juridique peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs. Elles peuvent aussi offrir un meilleur équilibre que celui qui existe actuellement entre les contraintes financières et l'accès garanti à la justice. L'élaboration de normes nationales sur l'aide juridique constitue une importante stratégie de revitalisation de la discussion relative à l'aide juridique au Canada.

---

[2] Rapport de la Commission d'enquête sur la productivité du gouvernement de l'Australie intitulé *Access to Justice Arrangements – Productivity Commission Inquiry Report - Volume 2* (Melbourne : APC, 5 septembre 2014), aux pages 665 à 808 PCR; Allen Group, *Review of the National Partnership Agreement on Legal Assistance Services. Final Report* (Melbourne : préparé par Allen Group pour le ministère du Procureur général du gouvernement de l'Australie, juin 2014).

## En quoi consistent les normes?

Dans divers domaines, dont la santé, l'éducation et le développement international, les normes ont favorisé l'apprentissage et l'amélioration continus au moyen d'un cadre de normes constituant des pratiques exemplaires et représentant un objectif commun. Elles ont aussi procuré une façon d'évaluer les réalisations précises et le progrès global.

Ce projet envisage l'élaboration de normes nationales sur l'aide juridique pour le Canada. Les normes nationales peuvent constituer un mécanisme important de changement de la façon de penser au sujet de l'aide juridique pour passer du simple argument « davantage de fonds sont nécessaires » à la question « que pouvons-nous faire pour améliorer le régime d'aide juridique au Canada? »[3]. Plutôt que d'établir un seuil, les normes nationales devraient :

- constituer des idéaux et comprendre des cibles de mise en œuvre progressive;
- établir un fondement de principes permettant d'œuvrer dans le cadre des affectations de fonds à l'aide juridique;
- être ciblées et concrètes tout en permettant l'établissement des priorités locales et l'innovation;
- intégrer les connaissances empiriques et les pratiques exemplaires de la prestation des services d'aide juridique.

La partie 1 du document d'information examine de près tout un éventail de méthodes d'analyse comparative, aux fins de recherche de normes d'excellence, dans les secteurs des soins de la santé, de l'éducation et d'autres secteurs de la politique publique. Plusieurs exemples sont fournis en annexe de ce document. La partie 1 aborde aussi ce qui rend les normes efficaces, ainsi que quelques défis dans le cadre de l'élaboration d'indicateurs pour le système de justice.

## Comment les normes peuvent-elles contribuer au renouvellement de l'aide juridique?

Des normes contribueraient au renouvellement de l'aide juridique en dressant un portrait clair de ce à quoi ressemblera la réussite. Le processus d'établissement des normes commence par l'examen de nos attentes – quel est le niveau d'excellence que nous voulons pour le régime d'aide juridique au Canada? Quels paramètres et quelles normes devrions-nous utiliser pour définir l'excellence dans les domaines les plus essentiels pour la réalisation de cet objectif? Nous pouvons également demander quels sont les résultats produits par chaque régime d'aide juridique par

[3] *Rapport du Comité consultatif du sous-ministre sur l'aide juridique en matière criminelle* (Ottawa : Justice Canada, 2014).

rapport aux autres régimes canadiens et aux régimes des autres pays. Nous pouvons déterminer pourquoi certains fournisseurs d'aide juridique faisant face à des défis similaires obtiennent de meilleurs résultats, et en apprendre de ces fournisseurs. Et nous pouvons examiner la recherche empirique et stratégique en quête de preuves des pratiques exemplaires pertinentes pour les normes sur l'aide juridique.

### Coûts inévitables et coûts difficiles à calculer

Le présent document n'énonce pas la justification de principe du régime canadien d'aide juridique, car cette justification est élaborée et déjà exprimée dans de nombreux rapports[4]. Quoi qu'il en soit, en plus des considérations de principe judicieuses à l'appui d'une amélioration de l'aide juridique, les normes pourront aussi aider à démontrer que les fournisseurs d'aide juridique offrent le bon ensemble de services aux clients qui en ont besoin, aux moments et endroits où ces derniers en ont besoin.

Le projet est fondé sur la conclusion que le renouvellement de l'aide juridique passe inévitablement par des ressources additionnelles. L'analyse des normes doit être façonnée par un bref commentaire au sujet des coûts. Elle se résume ainsi : « Fournir l'aide juridique est coûteux. Ne pas la fournir est aussi coûteux. »[5] Il est de plus en plus reconnu que les coupures du financement de l'aide juridique ne contribuent pas nécessairement à des services plus efficients et efficaces. On peut invoquer, et on a invoqué, de solides arguments sur les manières dont les dépenses d'aide juridique permettent au gouvernement d'économiser dans d'autres domaines[6]. Il est cependant difficile d'intégrer nos connaissances croissantes au sujet des coûts visibles et invisibles d'un niveau d'aide juridique inadéquat au discours sur le financement de l'aide juridique. Le fait que le financement gouvernemental soit séparé en silos distincts entre les ministères et les programmes aggrave ces difficultés[7]. Les normes nationales peuvent contribuer à comparer les « coûts inévitables » visibles de l'aide juridique aux coûts « difficiles à calculer » invisibles mais tout aussi réels qui découlent de son refus.

## Partie II – Possibilités de normes nationales sur l'aide juridique

La partie II recense les possibilités de normes nationales d'aide juridique. Cette analyse repose sur trois questions :

---

[4] Voir Comité de l'accès à la justice de l'ABC, *Atteindre l'égalité devant la justice* (Ottawa : ABC, 2013). Voir également M. Buckley, PhD, *Aide juridique – La voie du progrès* (Ottawa : ABC, 2010); L. Doust, c.r., *Foundation for Change* (Vancouver : BCLS, 2011), à titre d'exemple.

[5] Ancien juge en chef Gleeson (de l'Australie), « The State of the Judicature », (Canberra 1999), cité dans Law Council of Australia, sub. 96, p. 114 et reproduit dans PRC, précité, note 2 à la p. 739.

[6] *Atteindre l'égalité devant la justice*, précité, note 4 à la p. 58.

[7] Voir l'analyse dans Law and Justice Foundation of New South Wales, avril 2014.

- Par quoi le régime canadien d'aide juridique devrait-il être guidé?
- Que devrait-il cibler?
- Par quel moyen devrait-il être appliqué?

La partie II constitue la tentative par le Groupe de travail de susciter une conversation au sujet de l'état actuel du régime canadien d'aide juridique et ce à quoi ressemblera la réussite éventuelle d'un processus de renouvellement. Elle tire en grande partie sa source de l'ensemble relativement nouveau, mais en évolution rapide, des recherches sur « ce qui fonctionne » dans les régimes d'aide juridique.

## Un régime d'aide juridique guidé par...

Plusieurs des exemples de normes efficaces dans le secteur public exposés dans la partie I de la version intégrale du document d'information comportent un énoncé de politique générale qui encadre les normes mieux adaptées et plus orientées vers la pratique. Dans le secteur des soins de santé, par exemple, les normes « Essence of Care » du Royaume-Uni qui visent la promotion de la santé et du mieux-être sont façonnées par l'énoncé de politique sur le résultat général en matière de santé suivant : [TRADUCTION] « *Les gens seront appuyés pour qu'ils fassent des choix plus sains pour eux et pour les autres* ». Le cadre d'évaluation du rendement de l'Institut canadien d'information sur la santé est orienté vers trois résultats concrets : l'amélioration de l'état de santé des Canadiens, un système de santé mieux adapté et une meilleure optimisation des ressources[8].

Des rapports récents sur la réforme de l'aide juridique ont souligné l'importance de préciser l'objectif des services d'aide juridique financés par l'État aux particuliers et le bien public favorisé au moyen d'un régime d'aide juridique efficace et efficient[9]. Cette partie analyse trois normes directrices : un énoncé de politique nationale sur l'aide juridique, un énoncé sur la responsabilité fédérale, provinciale et territoriale partagée en matière d'aide juridique et un énoncé sur les principes fondamentaux du financement.

## Énoncé de politique nationale

L'aide juridique est le principal programme public conçu pour garantir l'égalité de l'accès à la justice et contribuer à l'inclusion sociale. Les objectifs de l'aide juridique sont généralement décrits sous l'angle d'un ensemble de principes et d'objectifs généraux liés à l'objectif et au fonctionnement du système de justice. Plus rarement, les objectifs de l'aide juridique sont décrits en termes plus larges liés à l'amélioration de la situation des particuliers et des groupes défavorisés dans leur

---

[8] Voir l'analyse à la p. 16 de la version intégrale du document d'information.

[9] Précité, notes 4.

ensemble, plutôt que simplement à l'égard de leurs relations avec le système de justice. Un énoncé de politique pourrait également reconnaître le rôle important que jouent les régimes d'aide juridique pour contribuer à la réforme du système de justice et du droit substantiel.

### Responsabilité gouvernementale partagée

La précision de la responsabilité fédérale, provinciale et territoriale partagée en matière d'aide juridique constitue une norme directrice importante. Il est vrai que les gouvernements provinciaux et territoriaux ont la principale responsabilité concernant le fonctionnement quotidien du système de justice, mais le gouvernement fédéral a aussi un rôle essentiel. Comme les soins de santé, la justice constitue une responsabilité gouvernementale partagée. Le renouvellement, notamment l'équité à l'échelle nationale, dépend de la revitalisation du rôle du gouvernement fédéral pour l'aide juridique, tant en matière pénale qu'en matière civile. L'égalité de l'accès à la justice touche davantage que l'administration de la justice dans une province ou un territoire : il s'agit de la santé et de la sécurité de tous les résidents du Canada et de la garantie d'une bonne gouvernance au moyen d'un système de justice équitable et efficace. Celles-ci constituent des préoccupations nationales, tant sur le plan du partage constitutionnel des pouvoirs que d'une bonne politique publique.

### Principes de financement

Le financement durable est essentiel pour l'avenir du régime canadien d'aide juridique. Pour que le financement de ces services publics essentiels soit durable, plusieurs facteurs doivent intervenir : une méthode raisonnée de détermination des besoins de financement totaux, un principe énonçant la responsabilité relative des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, une méthode de fixation de l'ordre de priorité pendant la transition progressive vers un financement complet ainsi qu'un énoncé sur le financement comparatif de l'aide juridique en matière pénale et de l'aide juridique en matière civile.

## Un régime d'aide juridique ciblant…

L'aide juridique est conçue pour offrir un accès véritable à la justice à ceux qui ont besoin d'assistance juridique et qui sont incapables de l'obtenir d'eux-mêmes en raison d'obstacles, notamment financiers. Contrairement aux soins de santé et à l'instruction publique, l'aide juridique n'a jamais été un programme social universel. On a analysé en profondeur les avantages de passer d'un service social ciblant les personnes à faible revenu et les personnes défavorisées à un service social desservant tous ceux qui ne peuvent pas se payer des services juridiques et aux

façons éventuelles de financer des services universels au moyen d'un régime d'assurance public[10].

Les services d'aide juridique sont restreints de trois grandes façons : les types d'affaires juridiques couvertes (couverture); ceux qui peuvent accéder aux services (admissibilité); le type, l'ampleur et la qualité de l'assistance juridique fournie, c'est-à-dire si un client obtient une assistance totale ou partielle (prestation des services). On peut mentionner parmi d'autres mesures de restriction les contributions financières de la part des clients et la rémunération limitée des fournisseurs de services (p. ex. une rémunération inférieure au taux du marché pour les avocats travaillant pour l'aide juridique et les avocats du secteur privé, les remboursements de prestations et les paiements partiels).

Il y a une relation fondamentale entre ces éléments et les choix de politique stratégique nécessaires pour garantir un accès véritable à la justice. Les trois sont inextricablement liés. Par exemple, en établissant des critères d'admissibilité très stricts, un fournisseur d'aide juridique pourrait offrir des services complets de grande qualité dans un vaste éventail d'affaires à un très petit groupe de personnes. Ou, à l'inverse, en établissant des critères d'admissibilité plus généreux, un régime d'aide juridique pourrait fournir une assistance partielle dans quelques domaines à un plus grand nombre de personnes.

Cette partie analyse les enjeux du ciblage des services d'aide juridique en recensant les normes potentielles relatives à la couverture, à l'admissibilité et à la prestation des services.

### Couverture

La couverture fait référence à la *portée* des services d'aide juridique fournis par le programme ou le régime. On la définit généralement en fonction de domaines particuliers du droit ou de types de questions juridiques. Auparavant, la notion de couverture d'aide juridique était synonyme du droit à la représentation par avocat. Maintenant, on reconnaît de plus en plus que les régimes d'aide juridique offrent une gamme de services. Toutefois, le plus grand défi consiste encore à choisir les cas qui nécessitent l'offre des services d'un avocat, par opposition à l'offre d'information juridique ou d'assistance limitée. La question de la couverture chevauche de cette façon le troisième principe de ciblage : les limites au type, à l'ampleur et à la qualité des services d'aide juridique fournis à un client au sujet d'un problème ou d'une affaire juridique donné. L'expression « prestation des services » est utilisée pour cette dernière catégorie de normes.

---

[10] *Atteindre l'égalité devant la justice*, précité, note 4; S. Choudry, M. Trebilcock, J. Wilson, « Growing Legal Aid Ontario into the Middle Class : A Proposal for Public Legal Expenses Insurance » dans M. Trebilcock, A. Duggan, L. Sossin, *Middle Income Access to Justice* (Toronto : University of Toronto Press, 2012).

Les gens sont aux prises avec une vaste gamme de problèmes juridiques. Les lois et les questions de droit touchent les gens d'une multitude de façons et dans un très grand nombre de situations. Comme pour les autres services sociaux, l'aide juridique constitue un programme public qui doit d'abord fournir des services juridiques essentiels. La question importante initiale consiste à connaître la nature des services juridiques que nous, en tant que société, considérons comme étant « essentiels ». Les services jugés essentiels doivent être équitablement attribués à tous ceux qui en ont besoin et qui répondent aux critères financiers. Seuls les gouvernements peuvent garantir que cela se produit uniformément, de sorte qu'il s'agit par définition d'un service public.

Cette partie du document d'information passe en revue cinq grandes méthodes de définition des services juridiques publics essentiels qui pourraient servir de normes sur la couverture, à savoir : les catégories juridiques, les besoins fondamentaux, les évaluations empiriques des besoins, les besoins comportant un risque élevé et les besoins complexes ainsi que la défense des intérêts sur l'effet stratégique ou systémique.

### Admissibilité

L'admissibilité est le deuxième enjeu important qu'il faut analyser dans l'élaboration de normes afin de guider et d'évaluer le ciblage de l'aide juridique. Les critères d'admissibilité déterminent les catégories de personnes qui peuvent solliciter et recevoir l'aide juridique. On y fait aussi parfois référence comme un « critère des moyens ». On s'attache surtout généralement à la capacité financière de la personne ou de la famille qui sollicite de l'aide, quoique d'autres critères soient parfois pris en considération. Dans certains cas, de l'information sur l'aide juridique ou les services d'aide, particulièrement au moyen de l'Internet ou de publications, est fournie à tous, peu importe leur situation financière. On peut aussi élargir le groupe de personnes admissibles à l'aide juridique en exigeant des contributions financières de la part des personnes qui ne satisfont pas aux critères financiers mais qui ne peuvent néanmoins pas se payer des services juridiques.

À ce sujet, voici les principales questions à trancher :

- les principes sous-jacents et les méthodes de détermination de l'admissibilité financière;
- s'il y a lieu de tenir compte, et comment tenir compte, d'autres facteurs non financiers dans la détermination de ceux qui devraient recevoir des services financés par l'État;
- comment combler tout écart entre le fait d'être admissible à l'aide juridique et le fait d'avoir besoin de services sans pouvoir se les payer.

Ces questions sont liées à la possibilité d'obtenir des services à prix abordable dans le secteur privé et à la complexité du droit substantiel et du droit procédural. Cette complexité établit la fourchette des cas où une assistance ou représentation partielle ou totale est nécessaire pour garantir un accès véritable à la justice. De plus, il est important que les critères d'admissibilité soient simples, équitables et faciles à administrer de façon efficiente.

L'élaboration de normes nationales d'admissibilité entraîne deux grands défis :

- Le premier consiste à élaborer un critère national des moyens en fonction d'une mesure efficace de la pauvreté et du caractère défavorisé.
- Le deuxième est la nécessité de continuer à accorder la priorité aux personnes défavorisées tout en trouvant des moyens de fournir des services aux autres personnes qui ne peuvent pas obtenir d'assistance juridique pour combler des besoins juridiques essentiels.

En outre, comme il a été souligné au départ, les augmentations des seuils d'admissibilité ne peuvent pas avoir lieu au détriment de l'éventail des affaires couvertes par l'aide juridique ou de la qualité des services fournis.

Cette partie du document d'information donne un aperçu de cinq méthodes de détermination de l'admissibilité :

- les principes généraux fondés sur la jurisprudence,
- un critère national des moyens,
- des mesures de la pauvreté et du caractère défavorisé,
- l'élargissement de l'admissibilité,
- le recours à un critère unique ou à plusieurs critères, des critères souples et tenant compte des situations exceptionnelles.

### Prestation des services : types, ampleur et qualité des services juridiques

L'expression « services juridiques » intègre une vaste gamme de modes d'assistance en matière juridique. À une extrémité de l'échelle, on retrouve les modèles d'assistance les plus exhaustifs, comme l'illustre la représentation complète par un avocat ou même, par extension, une approche globale grâce à laquelle des personnes peuvent bénéficier d'une assistance intégrée touchant les aspects juridiques et non juridiques de leurs problèmes. À l'autre extrémité de l'échelle, on retrouve les modèles les moins exhaustifs, qui comprennent diverses méthodes de diffusion au public d'information et de documents juridiques.

En plus de déterminer qui obtient l'aide juridique et pour quelles affaires juridiques, le ciblage des services d'aide juridique nécessite la détermination du type, de l'ampleur et de la qualité des services dont a besoin la personne aux prises avec un

problème juridique ou qui sont nécessaires pour régler un problème juridique systémique touchant les personnes défavorisées en tant que groupe.

L'établissement des normes de prestation des services comporte l'évaluation de la qualité des services juridiques et de la façon dont ils peuvent combler les besoins d'un client dans une situation donnée. Le rapport *Atteindre l'égalité devant la justice* a proposé que les services soient évalués par rapport au critère d'un « accès véritable et efficace à la justice ». Cette notion était importante pour la Cour suprême du Canada afin de déterminer si les services d'un avocat financés par l'État étaient nécessaires dans l'arrêt *G. (J.)*[11]. La Cour n'a pas défini ou circonscrit cette norme mais l'a liée à trois éléments : la capacité de la personne, la complexité de l'instance judiciaire et la gravité de l'issue potentielle. Ces facteurs peuvent donner un point de départ pour le type d'indicateurs à utiliser dans l'évaluation des différents types de services juridiques qui seront nécessaires. Toutefois, ils ne vont pas suffisamment loin aux fins de l'élaboration d'une norme qui respectera le critère de l'accès « véritable et efficace » à la justice.

Les décisions relatives aux services d'aide juridique qui entraîneront le règlement efficient et efficace des questions juridiques et assureront donc un accès véritable à la justice ne sont pas faciles à prendre. Elles comportent l'évaluation d'un ensemble d'enjeux, notamment :

- la capacité personnelle et juridique de la personne ou du groupe;
- la nature et les caractéristiques de la question ou du problème juridique;
- les intérêts en jeu et les conséquences potentielles;
- la relation avec l'autre ou les autres parties;
- l'interrelation des questions juridiques avec d'autres problèmes que subit la personne ou le groupe;
- les possibilités procédurales et les processus de règlement des différends disponibles et leur complexité;
- les types d'assistance juridique disponibles;
- les issues procédurales, substantielles et systémiques souhaitées;
- les ressources du fournisseur d'aide juridique.

Ces aspects sont tous dynamiques. Par exemple, le problème juridique d'une personne peut évoluer au cours du processus de règlement, tout comme ses connaissances et sa capacité de participer efficacement au processus de règlement des différends.

---

[11] Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires) c. G. (J.), [1999] 3 R.C.S. 46.

Il n'y a aucun modèle idéal de prestation de services qui fonctionnera dans tous les contextes. Ces enjeux nécessitent un raisonnement complexe et des réponses complexes sur le plan des politiques. Un ensemble nouveau, mais en croissance rapide, de recherches sur l'aide juridique est axé sur les questions « *qu'est-ce qui fonctionne, pour qui, quand, pourquoi et à quel coût*? »[12]. Ce fondement de preuve évolutif peut contribuer à l'élaboration de normes nationales de prestation des services d'aide juridique.

Cette partie de la version intégrale du document d'information examine les questions de prestation de services sous l'angle de sept thèmes : les approches renforcées axées sur le client; la capacité personnelle et juridique; l'accueil, le diagnostic, la référence et la sensibilisation; les services exhaustifs et globaux; l'accent sur les résultats, notamment la rapidité, la prévention et le soutien postérieur au règlement; la collaboration et l'intégration; des services efficients et efficaces.

### Un régime d'aide juridique appliqué au moyen de…

Le troisième et dernier sujet général relativement aux normes nationales consiste à déterminer par quel moyen le régime d'aide juridique doit être appliqué. Cela comporte l'examen du cadre de soutien nécessaire pour garantir le rendement optimal du régime canadien d'aide juridique. Le Groupe de travail a relevé trois piliers potentiels de soutien : l'amélioration de la capacité des fournisseurs de services; l'expertise, la preuve et l'innovation; la prévisibilité, la transparence et la responsabilité.

[12] Précité, note 8 à la p. 180.

## Partie III - Possibilités de normes nationales sur l'aide juridique

Le Groupe de travail a relevé certaines normes nationales potentielles sur l'aide juridique afin de faciliter le dialogue. Certaines de ces possibilités se veulent des approches subsidiaires, mais plus d'une norme peut être nécessaire pour chaque domaine.

**Option 1 – Énoncé de politique A**
***Le régime canadien d'aide juridique est intégré, efficient, abordable et axé sur la prestation de services aux Canadiens défavorisés conformément aux principes d'accès à la justice de l'accessibilité, de l'opportunité, de l'équité, de l'efficience et de l'efficacité.***

**Option 2 – Énoncé de politique B**
***Le régime canadien d'aide juridique procure une assistance juridique globale et transformatrice, permet l'optimisation des ressources, contribue à la santé et au bien-être des Canadiens défavorisés et à faible revenu, favorise l'inclusion sociale et offre un système de justice accessible et efficace.***

**Option 3 – Responsabilité gouvernementale partagée**
***Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont des partenaires à parts égales pour la prestation de services juridiques publics essentiels d'une qualité raisonnable partout au Canada. Le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file en appuyant l'équité nationale de l'aide juridique.***

**Option 4 – Principes de financement**
***Les services juridiques publics essentiels sont fournis grâce à un financement stable et durable en fonction d'évaluations triennales globales des besoins, tant en matière pénale qu'en matière civile, de façon équitable.***

**Option 5 – Couverture : Domaines de droit**
***Le régime canadien d'aide juridique procure de l'assistance aux personnes admissibles qui ont des besoins juridiques essentiels en droit de la famille, en droit pénal, en droit carcéral, en procédures civiles d'internement suivant la législation en santé mentale, en droit de l'immigration et des réfugiés, en droit administratif et dans d'autres affaires juridiques civiles.***

**Option 6 – Couverture : Besoins essentiels**
***Le régime canadien d'aide juridique procure de l'assistance aux personnes admissibles lorsque des problèmes ou des situations juridiques mettent en péril sa sécurité ou celle de sa famille – notamment la liberté, la sécurité personnelle, la santé, l'égalité, l'emploi, le logement et la capacité de subvenir aux besoins essentiels de l'existence.***

**Option 7 – Couverture : Évaluations des besoins**
***Le régime canadien d'aide juridique procure de l'aide aux personnes admissibles ayant des besoins juridiques essentiels en fonction d'une évaluation exhaustive des besoins.***

**Option 8 – Couverture : Accent sur les besoins comportant des risques élevés et des risques complexes**
***Le régime canadien d'aide juridique accorde la priorité de l'aide aux personnes à risque et aux personnes ayant des besoins complexes, notamment les personnes souffrant d'une déficience, les personnes vivant dans des régions éloignées, les personnes de descendance autre qu'anglaise et française, les sans-abri, les membres des Premières Nations, les personnes souffrant de maladie mentale, les personnes subissant ou risquant de subir de la violence familiale et les personnes financièrement défavorisées.***

**Option 9 – Couverture : Défense stratégique des services juridiques**
***Le régime canadien d'aide juridique comporte à titre de fonction fondamentale la défense stratégique des services juridiques afin de corriger les problèmes systémiques touchant les personnes à faible revenu, les fournisseurs utilisant une vaste gamme de stratégies d'impact et évaluant les résultats.***

**Option 10 – Couverture : Énoncé de politique**
***Le régime canadien d'aide juridique accorde la priorité à la satisfaction des besoins des personnes défavorisées tout en élargissant graduellement l'offre de services à tous les ménages à faible revenu.***

**Option 11 – Admissibilité : Critère national des moyens**
***L'admissibilité financière aux services d'aide juridique est déterminée en fonction d'un critère national des moyens à l'aide d'une formule qui tient compte des différences régionales. Le critère des moyens est réévalué à chaque période de trois ans.***

**<u>Option 12 – Admissibilité : Seuil de la pauvreté</u>**
***Tous les résidents du Canada qui se situent à 125 % du seuil de la pauvreté sont admissibles à l'aide juridique gratuite dans les affaires comportant des besoins juridiques essentiels. Tous les résidents du Canada se situant à 250 % du seuil de la pauvreté sont admissibles à l'aide juridique pour les questions comportant des besoins juridiques essentiels, suivant une échelle mobile de contribution.***

**<u>Option 13 – Admissibilité : Centile de population</u>**
***L'aide juridique est fournie aux membres du quartile le plus bas des ménages canadiens.***

**<u>Option 14 – Admissibilité : Situations exceptionnelles</u>**
***Pour déterminer l'admissibilité, les fournisseurs d'aide juridique doivent tenir compte des situations exceptionnelles qui rendent difficile l'obtention d'assistance juridique, notamment les problèmes de langue ou d'alphabétisation, les déficiences intellectuelles, psychiatriques ou physiques, l'éloignement de la région où vit la personne, son statut de détenu ou les cas où la personne risque par ailleurs l'exclusion sociale.***

**Option 15 – Prestation des services**

***Le régime canadien d'aide juridique fournit un éventail de services d'aide juridique axés sur le client qui offrent un accès véritable et efficace à la justice conformément aux facteurs suivants :***

***a) Habilitation – Les personnes et les collectivités sont habilitées à trouver des façons de maintenir ou d'améliorer leur santé juridique et leur capacité juridique et de prévenir l'apparition d'autres problèmes;***

***b) Accessibilité – Des mesures proactives sont prises afin d'améliorer l'accès au moyen de services efficaces et adaptés d'accueil, de diagnostic, de référence et de sensibilisation;***

***c) Adaptation et rapidité – Les personnes et les collectivités ont rapidement accès à l'information, aux services et au soutien qui sont adaptés à leurs besoins diversifiés, à leur capacité personnelle et juridique et à leur situation;***

***d) Globalisme – Les services sont exhaustifs et globaux;***

***e) Partenariat – Les services d'aide juridique sont fournis en partenariat avec d'autres services de manière à ce que les personnes et les collectivités bénéficient d'une prestation intégrée de services;***

***f) Accent sur les résultats – Les personnes et les collectivités bénéficient de résultats juridiques améliorés et durables, la santé juridique systémique est améliorée et le rendement du système de justice est accru;***

***g) Efficience et efficacité – Les services d'aide juridique permettent un règlement efficace des problèmes juridiques compte tenu des coûts systémiques par affaire terminée.***

**Option 16 – Fournisseurs de services**

***Le régime canadien d'aide juridique apprécie et appuie les fournisseurs de services de manière à ce que ceux-ci puissent fournir constamment et respectueusement des services de grande qualité.***

**Option 17 – Expertise, preuve et innovation**

***Le régime canadien d'aide juridique favorise l'innovation reposant sur des compétences dans la conception, la mise en œuvre et la gestion de services d'assistance juridique de même que sur l'expertise dans des domaines connexes fondamentaux de connaissances comme la pauvreté, la santé, le sexe, la race et les déficiences.***

**<u>Option 18 – Transparence et responsabilité</u>**
***Le régime canadien d'aide juridique est transparent et responsable grâce à la publication régulière de mesures d'évaluation nationales du rendement tirées de ces normes.***

## Partie IV – Que voulons-nous? Le futur régime d'aide juridique du Canada

Le Groupe de travail constitué par le Comité de l'ABC et l'ARAJ a rédigé le présent document de consultation/document d'information afin de participer à la conversation continue au sujet du régime canadien d'aide juridique. Le présent document est conçu pour susciter des idées innovatrices sur la façon de renouveler l'aide juridique au Canada. Comme tous les projets de normes, il s'appuie sur les pratiques actuelles mais est axé sur l'avenir.

En terminant, nous posons les questions suivantes : *Que voulons-nous du régime d'aide juridique du Canada à l'avenir?*

Le Groupe de travail a besoin de vos réponses à cette question générale concernant *la place que devraient avoir les services juridiques publics dans nos collectivités,* de même qu'aux questions plus particulières aux fins de discussion qui figurent ci-après. Bien que les conclusions du document de consultation/document d'information empruntent la forme de normes particulières – la conversation est très ouverte. Le Groupe de travail offre ces exemples particuliers et concrets de normes pour aider les personnes et les groupes à répondre.

Pour de plus amples renseignements ou pour nous transmettre vos commentaires, veuillez communiquer avec Gaylene Schellenberg à l'ABC (1 800 267-8860, poste 139) ou envoyer un courriel à l'adresse suivante : justicepourtous@cba.org **au plus tard le 17 juillet 2015**. Le Groupe de travail examinera minutieusement tous les commentaires reçus et intégrera les opinions reçues dans un projet de normes nationales sur l'aide juridique qui sera publié au plus tard au milieu d'octobre 2015.

Nous vous remercions à l'avance de vos commentaires!

## Questions aux fins de discussion

**Généralités**

1. Appuyez-vous l'élaboration de normes nationales sur l'aide juridique? Pourquoi ou pourquoi pas?
2. Quels critères devraient s'appliquer aux normes nationales sur l'aide juridique?
3. Convenez-vous avec le document de consultation/document d'information des avantages importants qui devraient découler de normes nationales sur l'aide juridique?
4. À votre avis, que devraient contenir les normes nationales?

**Normes directrices**

5. Quelles normes devraient être intégrées afin de guider le régime national d'aide juridique? Avez-vous des commentaires particuliers au sujet des possibilités de normes directrices énumérées?

**Normes de couverture**

6. Que devraient comporter les normes nationales concernant la couverture d'aide juridique? Avez-vous des commentaires particuliers au sujet des possibilités de normes de couverture énumérées?

**Normes d'admissibilité**

7. Que devraient comporter les normes nationales concernant l'admissibilité à l'aide juridique? Avez-vous des commentaires particuliers au sujet des possibilités de normes d'admissibilité énumérées?

**Normes de prestation de services**

8. Que devraient comporter les normes nationales concernant la prestation des services d'aide juridique? Avez-vous des commentaires particuliers au sujet des possibilités de normes de prestation de services énumérées?

**Normes systémiques**

9. Que devraient comporter les normes nationales concernant le régime d'aide juridique? Avez-vous des commentaires particuliers au sujet des possibilités de normes systémiques énumérées?
   Qu'avons-nous oublié?

**Qu'avons-nous omis? D'autres questions?**

10. De quelles autres questions faudrait-il tenir compte dans l'élaboration de normes nationales sur l'aide juridique?

**Processus**

11. Quelles stratégies pourrait-on, ou devrait-on, adopter pour amener le secteur de la justice civile, les autres organismes gouvernementaux pertinents, les utilisateurs du régime de justice civile et le public à se prononcer sur la question des normes nationales sur l'aide juridique?